

地域福祉計画における住民参加

—— 地方自治体における事例をもとに ——

袖 井 智 子

要旨：本稿では、まず、我が国の地域福祉計画の変遷及び計画策定状況を概観し、今後の地方自治体における福祉施策のあり方を考察した。地域福祉計画は歴史的にも重要な役割を担っていることが明らかになったが、2012年の策定率は市町村地域福祉計画が59.0%、都道府県地域支援計画は85.1%である。今後さらなる整備が必要とされるが、地域福祉計画の策定は人材や財源、策定体制の不足などの問題から策定が難しい現状もあり、その地域に合った方策を検討することが求められる。

さらに、地方自治体の福祉計画を検証することで、福祉計画策定に地域住民が如何に関わっているかを明らかにした。宮城県地域支援計画及び宮城県内の地域福祉計画（仙台市・石巻市・多賀城市）では、策定委員を市民公募する他、アンケート調査の実施・住民懇談会及び講演会の開催・パブリックコメントの実施を行い、住民の意見を施策に反映していた。

最後に、福祉施策を展開するために必要な視点として、各自治体は現実に沿った長・中期計画の策定とその着実な実行を行うとともに、社会福祉協議会、NPO法人、関係諸団体などと協働し、体制強化をさらに進める必要があると考える。地域住民の施策への関わりの機会を増やし、地域で実際に生活している人々の声なき声を如何に多く施策に反映していくかということこそ、求められている視点であると考えている。

キーワード：地域福祉、福祉施策、住民参加

1. は じ め に

我が国では急速な少子高齢化が進展している。この少子高齢化により、総人口は年々減少していくと推計されている¹⁾。国立社会保障・人口問題研究所が2012（平成24）年1月に公表した将来人口推計によると、2012（平成24）年の1億2,806万人から2030（平成42）年に1億1,662万人、2048（平成60）年には9,913万人となり、2062（平成72）年には8,674万人になると推計されている。また、同研究所が2005（平成17）年から2035（平成47）年までの30年間を対象として行った「日本の都道府県別将来推計人口（2007年5月に推計）」によると、人口が減少する都道府県は今後も増加を続け、2010（平成22）年から2015（平成27）年にかけては42都道府県、2020（平成32）年から2025（平成37）年にかけては沖縄県を除く46都道府県、2025（平成37）年以降は全ての都道府県で人口が減少すると予想されている。さらに、国土審議会政策部会長期展望委員会の「国土の長期展望」では、2050（平成62）年時点での地域の人口動向について、市区町村の人口規模が小さくなるにつれて人口減少率が大きくなる傾向があるとしている。

一方、高度経済成長期を境として地域住民の生活環境が変化したことからの社会的孤立の実態も浮かびあがっている。伝統的な「家」を中心とする家族形態は、女性の社会進出、共働き家庭の増加、核家族や単身世帯の増加などの要因から変化し、家族支援力が低下してきている。さらに、地域社会におけるつながりも薄れており、社会的援護を要する人々を如何に支援していくかがということが求められる。特に2011（平成23）年3月の東日本大震災の発生により、被災地をはじめとして全国的に「社会的排除」のリスクが高まる恐れがあるとし、社会的包摂戦略策定に向けた取組が展開されている。この大震災により生活困窮者は増大し、住み慣れた土地を離れての他町・他県での生活、仮設住宅での高齢者のひとり暮らしなどが余儀なくされている。震災による「孤立死」も発生し、改めて地域の支え合い活動の重要性が認識され、地域コミュニティ復興支援事業などの取り組みが行われている。このような家族や地域とのつながりをなくした方への支援は急務である。

2000（平成12）年5月に制定された社会福祉法第四条には、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営営するもの及び社会福祉に関する活動を行うものは、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と明記している。また、同年に地方分権一括法が施行し、福祉サービスの一部をナショナル・ミニマムとしての全体的枠組みはあるものの地方自治体が独自に計画及び実施することが可能となったのである。さらに、社会福祉法第一〇七条には、「市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（市町村地域福祉計画）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営営する者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする」と規定している。同法第一〇八条には、「都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（都道府県地域福祉支援計画）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする」と明記している。市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方²⁾では、「地域福祉計画とは、地方公共団体が地域福祉を総合的かつ計画的に推進することにより、社会福祉法に示された新しい社会福祉の理念を達成するための方策である。したがって地域福祉計画は、行政計画でありながら、福祉サービスにおける個人の尊厳の保持を基本に据えて、自己決定、自己実現の尊重、自立支援など住民等による地域福祉推進のための参加や協力に立脚して策定されるべきである」としている。このように行政と住民との協働が打ち出されたことにより、各地方自治体では行政と住民による独自の取組を模索していると言える。このような状況下において、地域福祉計画における住民の参加に関する研究³⁾も近年進められている。

他方、日本地域福祉研究所⁴⁾は地域福祉計画について、「これまで児童・障害者・高齢者と属性分野別に策定されてきた社会福祉分野の計画を、地域福祉の視点から横断的に施策の方向性とシステムの構築を図るものである。新たな地域住民の施策課題に対応し、福祉向上のために、社会福祉以外の計画や施策を視野にいれ、有機的な連携を図るための計画と言える」と記している。つまり、地域福祉計画は様々な地域施策の連携を図るための計画であると考えられている。それゆえ、地域コミュニティを再構築していくには、重要な役割を果たすものであると言えよう。2012（平成24）年3月31日現在、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況⁵⁾は、市町村地域福祉計画が59.0%、都道府県地域福祉支援計画が85.1%という状況である。

そこで本稿では、我が国の地域福祉計画の変遷及び福祉計画策定状況を概観し、今後の地方自治体における福祉施策のあり方を考察する。さらに、地方自治体における福祉計画（地域福祉支援計画及び地域福祉計画に焦点をあてる）を検証することで、福祉計画策定に地域住民が如何に関わっているのか、福祉施策を展開するために必要な視点とは何かについて考察する。

2. わが国における地域福祉計画

我が国における地域福祉計画について、① 戦後～1983年社会福祉事業法改正以前、② 1983年社会福祉事業法改正以降～福祉関係八法改正以前、③ 福祉関係八法改正～2000年社会福祉法制定以前、④ 社会福祉法制定以降という4期に分類し明らかにする⁶⁾。

戦後の福祉は、戦火により家族や住む場所を無くした人々を保護する緊急保護的支援から始まった。1945（昭和20）年にGHQの覚書に基づき「生活困窮者緊急生活援護要綱」が、次いで翌年に旧生活保護法が制定された。さらに、1951（昭和26）年、社会福祉事業の基本法となる社会福祉事業法が制定され、都道府県社会福祉協議会が法制化された。1962（昭和37）年には、アメリカのコミュニティ・オーガニゼーション理論をもとにした社会福祉協議会基本要項がまとめられている。この社会福祉協議会基本要項は、「社会福祉協議会は一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」「社会福祉協議会は、調査、集団討議、および広報等の方法により、地域の福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、その必要に応じて、地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成などの組織活動を行なうことを主たる機能とする。なお、必要ある場合は自らその計画を実施する」と記している。1969（昭和42）年には、地方自治法が改正され、地方自治体がその行政を進めるにあたって基本構想及び基本計画の策定を義務づける計画行政が方向づけられた。この結果、社会福祉協議会を中心とする社会福祉計画への関心と市町村の計画行政への関心が複合し、各地で計画の策定が行われたのである。

1980年代は、1970年代の高齢化及び経済不況の影響が施策に具体化した時期である。我が国

では1970（昭和45）年、65歳以上の人口が全体の7.0%を超え、「高齢化社会」に入った。また、1971（昭和46）年のドルショックを契機に、経済不況に陥った。このなかで、在宅福祉を軸とした対人サービスが地域において展開された。1980年代には、制度改革の動きが急速に具現化し、社会福祉行政の地方分権化が進んだ。1983（昭和58）年には社会福祉事業法が改正され、市町村社会福祉協議会が法定化された。1986（昭和61）年12月には、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が制定された。この法律により、社会福祉関係事務の機関委任事務を団体委任事務に変更し社会福祉行政の一部が市町村に移譲されたのである。

1990（平成2）年には、社会福祉関係八法の改正を内容とする「老人福祉等の一部を改正する法律」が制定された。この法律に基づき社会福祉の計画行政が強化され、市町村を主体とした老人保健福祉計画が提示された。この計画策定は、戦後から経済計画と全国総合開発計画により経済開発を進めてきた我が国において、全国の地方自治体が社会福祉計画⁷⁾を策定するという点において画期的なことであった。その後、老人保健福祉計画を実施することにより、住民に最も身近な市町村において地域福祉の体制づくりが進められた。社会福祉事業法第三条には、「国，地方公共団体，社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は、福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、又は社会，経済，文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境，年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要なサービスを総合的に提供されるように、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない」と明記されている。また、同法第三条2項には、「国，地方公共団体，社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業を実施するにあたっては、医療，保健その他関連施策との有機的な連携を図り、地域に即した創意と工夫を行い、及び地域住民等の理解と協力を得るよう努めなければならない」と示されている。一方、老人保健福祉計画という行政計画により社会福祉協議会の計画は限定されたため、1992（平成4）年全国社会福祉協議会は、新・社会福祉協議会基本要項を策定し、民間計画として地域福祉活動計画を位置づけたのである。

2000（平成12）年には介護保険法が制定された。この法律では、地方自治体が保険者として位置づけられ、住民の介護ニーズの把握からサービス供給基盤の整備、保険料の決定や徴収、計画策定という幅広い責務を担うと規定された。また同年には、地方分権一括法が施行され、自治体が独自に計画・実施することが可能となったのである。さらに、同年5月に制定された社会福祉法において、地方自治体や地域住民のこれからの福祉に対する積極的な役割が同法四条に明記されている。同法第一〇七条には「市町村地域福祉計画」、第一〇八条においては「都道府県地域福祉支援計画」が規定され、地域福祉計画は2003（平成15）年までに施行するという努力義務が課せられた。さらに、既存の老人保健福祉計画、介護保険事業計画、障害者計画、児童育成計画が地域福祉計画へ収斂させるものとして位置づけられている。しかし、その策定状況は、

2012（平成 24）年 3 月 31 日時点で、市町村地域福祉計画は 59.0%、都道府県地域福祉支援計画は 85.1% である。

3. 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況

地域福祉計画は、市町村の地域総合計画との整合性が必要であるとされている。この計画は、地域総合計画の部門計画となっていることが一般的であるが、他の部門計画と比べ地域の全体に影響を及ぼす極めて重要なものである。地域総合計画は、地方自治法第二条 4 項において、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」と規定されている長期総合的な計画である。この計画には、地域による特性あるものが求められているが、国が定めている全国総合開発計画（国土開発法）及び国土利用計画（国土利用法）との関連を求められその影響を受けている。現在の全国総合開発計画⁸⁾は、人口減少・高齢化時代や高度情報化時代の到来など、大きな時代の転換期を迎えるなかで、一極一軸型の国土構造から多軸型の国土構造への転換を長期構想とする「21 世紀の国土のグランドデザイン」を提示している。2010（平成 22）年から 2015（27）年までの計画期間中に、① 自立の促進と誇りの持てる地域の創造、② 国土の安全と暮らしの安心の確保、③ 恵み豊かな自然の享受と継承、④ 活力ある経済社会の構築、⑤ 世界に開かれた国土の形成という 5 つの基本的課題を設定している。また、基本的課題の達成に向けて、① 多自然居住地域の創造、② 大都市のリノベーション、③ 地域連携の展開、④ 広域国際交流圏の形成という 4 つの戦略を推進していくことを記している。各自治体における地域福祉計画は、このような国の施策に基づき各自治体の地域総合計画との整合性を図りながら計画を策定することが求められる。

地域福祉計画及び地域福祉推進計画の策定状況については、2011（平成 23）年度までに地域福祉計画を策定している市及び区が 640（79.0%）、町村が 386（41.6%）、その合計が 1026（59.0%）という状況である。また、2012（平成 24）年度以降に策定予定の市及び区が 80（9.9%）、町村が 122（13.1%）、その合計が 202（11.6%）となっている。一方、都道府県地域福祉支援計画は、2011（平成 23）年度までに策定している自治体は 40（85.1）であり、2012（平成 24）年度以降に策定予定の自治体が 2（4.3%）という状況である。

都道府県別の市区町村別地域福祉計画の策定状況をみると、表 1 のとおり、静岡県、大阪府、福井県、熊本県では策定率が 100% である。また、岐阜県、山梨県、大分県においても 90% を超える策定状況であるが、策定率が 30% を下回る地方自治体も存在し、策定状況は地方自治体により大きな差があることが分かる。

さらに、市町村地域福祉計画を策定している 1,026 の市町村を対象とした計画策定の効果（複数回答）については、「地域の要望や課題が明らかになった」との回答が 603 と一番多く、「地域

表1. 市区町村地域福祉計画の策定状況（都道府県別）

都道府県名	回答市区町村	策定市区町村	都道府県名	回答市区町村	策定市区町村
北海道	179	73	滋賀県	19	13
青森県	40	14	京都府	26	19
岩手県	33	17	大阪府	43	43
宮城県	35	14	兵庫県	41	30
秋田県	25	12	奈良県	39	11
山形県	35	23	和歌山県	30	16
福島県	55	19	鳥取県	19	12
茨城県	44	35	島根県	19	16
栃木県	26	16	岡山県	27	10
群馬県	35	12	広島県	23	14
埼玉県	63	35	山口県	19	16
千葉県	54	27	徳島県	24	13
東京都	62	51	香川県	17	13
神奈川県	33	28	愛媛県	20	10
新潟県	30	15	高知県	34	24
富山県	15	11	福岡県	60	20
石川県	19	12	佐賀県	20	12
福井県	17	17	長崎県	21	14
山梨県	27	26	熊本県	45	45
長野県	77	32	大分県	18	17
岐阜県	42	41	宮崎県	26	17
静岡県	35	35	鹿児島県	43	12
愛知県	54	30	沖縄県	41	16
三重県	29	18	平均	1,738	1,026

資料：都道府県別策定状況⁹⁾より筆者作成。

福祉関連活動・事業の推進につながった」が597,「各種ネットワーク形成や連携強化のきっかけになった」が499,「住民、行政の役割が明らかになった」が471,「住民の地域福祉の理解が進んだ」が402,「進捗状況や政策評価を行うようになった」が301,「特になし」が51,その他が49という状況である。一方、市町村地域福祉計画が策定未定の501の市町村を対象とした策定未定の理由（複数回答）については、「人材・財源等、策定体制の不備・不足」との回答が279と一番多く,「他の行政計画により代用」が248,「他計画の策定・改定を優先」が189,「関係機関、他計画との調整が必要」が152,「策定の必要性を感じない」が65,その他が22という状況である。地域福祉計画を策定した自治体では、地域福祉計画策定の効果を感じているが、人材や財源を含めた策定体制の不足や他計画の策定を行っているなどの理由により策定未定の自治体も多く存在するという実態が浮きあがった。

4. 地域福祉計画の実態

地方自治体における地域福祉支援計画及び地域福祉計画を概観し、計画策定に必要とされる地域住民が如何に関わっているかを検証する。なかでも、2011（平成23）年3月の東日本大震災の発生により、特に社会的排除のリスクが高まる恐れがある東北地域（地方自治体の取り組みとして掲載されている宮城県の自治体を対象とする¹⁰⁾）に焦点をあて、地域住民が施策形成に如何に関わっているのかを明らかにしていく。

（1）宮城県地域福祉支援計画¹¹⁾

宮城県では2006（平成18）年3月「みやぎ保健医療福祉プラン」を策定し、地域福祉支援計画の役割を担ってきたが、一人暮らしの高齢者や障害者等の日常生活の手伝い等の公的な福祉サービスでは対応できない生活課題や、要支援・要介護にならない軽度障害の人々の支援等、既存のシステムでは対応できない制度のすき間の問題も増加してきた。そこで、住民同士の助け合い・支え合いによる地域での自立した生活を支援していく地域福祉の取り組みが必要となり、2011（平成23）年3月、住民による地域福祉を推進することを目的に「宮城県地域福祉支援計画（第2期）」を策定したのである。県が策定する地域福祉支援計画では、各市町村では困難な事項や、各市町村が対応するには効率的ではない事項について、広域的な自治体としての立場から県全体での地域福祉の考え方の定着やその推進を図るために、県としての基本的な考え方を示し、各地域における地域福祉の推進を支援していくとしている。また、県では宮城長期総合計画である「宮城の将来ビジョン」において県政運営の理念として「富県共創！ 活力とやすらぎの邦づくり」を掲げ、保健医療福祉分野を中心とした政策推進として「安心と活力に満ちた地域社会づくり」を示しており、地域福祉支援計画は地域福祉の側面からこの達成を目指すものとして位置づけられている。また、「みやぎ高齢者元気プラン」、「新みやぎ子どもの幸福計画」、「みやぎ障害者プラン」等の個別計画と連携し、地域福祉の総合的推進を図ることが記されている。本計画の基本理念は、「すべての県民が安心していきいきと暮らせる地域社会づくり」と掲げられ、基本目標は、① 小地域福祉活動の展開、② ネットワークによる活動の促進が定められている。また、計画を推進するために① 市町村への支援（地域福祉計画の策定支援、連携強化と人材育成、普及啓発）、② 地域福祉を支える民間団体等（県社会福祉協議会、市町村社会福祉協議会、民生委員・児童委員、NPO・ボランティア団体、社会福祉施設、企業）への支援と連携を行うこととしている。なかでも市町村地域福祉計画の策定支援（ガイドライン）では、地域福祉計画の基本目標として① 地域住民が福祉の担い手として積極的に参画すること、② 地域住民が自ら生活課題を把握し、その解決策を検討すること、③ 地域住民と行政が協働し共に支え合い助け合う新しい仕組みを創造すること、④ 地域住民が高齢者や障害者、子ども等を支え合うことで、住民だれもが地域で安心していきいきと暮らせる地域社会を実現していくことを提示している。

本計画への住民の参加としては、2010（平成22）年11月22日から12月21日までの期間にパブリックコメントを実施することで地域住民の意見を施策に反映しようとしていたと言える。また、地域福祉支援計画策定懇話会の委員は、研究者及び各種福祉団体・家族の会の代表などで構成されており、計画策定までに3回の懇話会を開催している。さらに、保健福祉委員会及び社会福祉審議会での報告、市町村及び社会福祉協議会担当者への説明会を開催するなど関係機関との事前調整を行っている。

（2） 仙台市地域保健福祉計画¹²⁾

仙台市では1997（平成9）年3月、「やさしさと健やかさに満ちた市民のまち・仙台」という仙台市基本構想を定め、1998（平成10）年度から2010（平成22）年度までを計画期間とする仙台市基本計画「仙台21プラン」に基づき、「すべての市民が、障害の有無、年齢、性別、戸籍などにかかわらず、自立し、ともに生き、自己実現できる環境づくり」の施策を推進している。仙台市地域保健福祉計画は、「仙台21プラン」を上位計画として、地域保健福祉の推進を図るための目標を定め、取り組みを体系化するものとして2005（平成17）年5月に策定したものである。この計画には、既存の「高齢者保健福祉計画」「介護保険事業計画」「障害者保健福祉計画」「すこやか子育てプラン」「いきいき市民健康プラン」に共通する地域保健福祉推進の理念を相互につなぐとともに、各計画に基づく施策が地域において効果的に展開されることを推進する役割がある。また、本計画には、仙台市社会福祉協議会により2003（平成15）年3月に策定された地域福祉活動計画と緊密な連携を図りながら取り組むことが記されている。本計画の基本理念は、「誰もがそれぞれの地域で、自立し、安心して、自分らしい充実した生活を送ることができるまち」を掲げ、基本目標は、① 市民の主体的参加による支え合い、助け合う地域づくり、② 地域において保健福祉サービスを適切に利用できる仕組みづくりと定めている。計画の推進については、① 地域保健福祉の担い手（一人ひとりの市民、町内会・地区社会福祉協議会などの地域団体、ボランティア団体・NPO、民生委員・児童委員、福祉施設）の役割と連携、② 地域保健福祉ネットワーク会議の設置・運営を行うこととしている。

本計画による住民の参加としては、次の2点を挙げることができる。まず、本計画の策定委員は、福祉及び医療関係団体、ボランティア団体、NPO、町内会、学校、社会福祉関係学識者、市民公募委員などとした。次に、アンケート調査や、住民座談会及び市民フォーラムを開催する他、パブリックコメントを実施することにより住民の意見を施策に反映したのである。

（3） 石巻市地域福祉計画¹³⁾

石巻市では、2005（平成17）年4月に1市6町の合併を行い、2006（平成18）年11月地域福祉計画を策定した。この計画は、「健康で安心を実感できるまち」を施策の基本方針として、「安心して健やかに暮らせるまち」を基本目標として掲げた総合計画に沿ったものである。この計画

は、保健福祉施策を統括する計画であり、「健康増進計画」、「次世代育成支援行動計画」、「老人保健福祉計画・第3期介護保険事業計画」、「障害者計画・障害福祉計画」の上位計画として、各個別計画との整合を図る計画と位置づけられている。また、宮城県「みやぎ保健医療福祉プラン」との整合性を図るものとしている。本計画の基本理念は、「いつも自分らしく生きるために、みんなで支え合う地域づくり」とし、7つの施策（① 一人ひとりへの適切な情報を提供する、② 信頼される相談体制をつくる、③ 良質なサービスを選択できる仕組みをつくる、④ 支援を必要とする人へ早期の対応を図る、⑤ 人権尊重と権利擁護を促進する、⑥ 地域全体で支え合う体制を強化する、⑦ 安全・安心な生活環境の向上を図る）を掲げた。

本計画への住民の参加としては、住民へのアンケート調査を実施する他、福祉ボランティア団体へのアンケート調査を実施し、住民の意見を施策へ反映するように努めていることが挙げられる。この2つのアンケートは、2006（平成18）年3月14日から3月27日までの期間に実施している。また、石巻市地域福祉計画策定委員は、福祉及び医療関係団体、ボランティア団体、社会福祉関係学識者、市民公募委員とし、策定委員会を5回開催したのである。さらには、市内の14カ所の地域で住民懇談会を実施し、2006（平成18）年9月4日から25日までの期間にパブリックコメントを実施した。

（4）多賀城市地域福祉計画¹⁴⁾

多賀城市では、平成12年度に第四次多賀城市総合計画を定め、「活力とふれあいのあるまち史都多賀城」を掲げ、この総合計画を上位計画とし、多賀城市地域福祉計画を体系化するものであるとしている。本計画には、「高齢者保健福祉事業計画」、「多賀城市次世代育成支援計画」、「多賀城市健康増進計画」、「多賀城市障害者福祉計画」に基づいた施策が地域で効率的に展開されることを推進する役割があり、「みやぎ保健医療福祉プラン」による支援を受けながら取り組んでいくと記されている。本計画の基本理念は、「ともに支え合いみんなが安心して暮らすまちづくり」であり、基本目標は、① 助け合い支え合えるまちをつくる、② お互いの立場を認め合うまちをつくる、③ 支え合いのネットワークがあるまちをつくる、④ 安心して安全快適に暮らせるまちをつくると定めている。

本計画への住民の参加としては、アンケート調査及び市民懇談会の実施、地域福祉セミナーの開催、パブリックコメントの実施が挙げられる。アンケート調査は、2006（平成18）年7月7日から7月25日までの期間で行い、市民懇談会は、行政区を3区分し実施した。また、地域福祉セミナーが同年10月14日に開催された。このセミナーにより、地域福祉の推進のために住民が如何に必要かということを広く共有化した。さらに、2007（平成19）年2月15日から2月28日までの期間にパブリックコメントを実施し、住民の意見を踏まえて計画策定を行ったのである。

表2. 宮城県地域福祉支援計画及び地域福祉計画（仙台・石巻・多賀城）の状況

項 目	宮城県	仙台市	石巻市	多賀城市
アンケート調査の有無	本文記載なし	有	有	有
講演会の有無	無	有	無	有
住民懇談会の有無	本文記載なし	有	有	有
パブリックコメントの有無	有	有	有	有
市民公募委員の有無	無	有	有	本文記載なし

(5) 分析結果

宮城県地域福祉支援計画及び地域福祉計画（仙台・石巻・多賀城）における地域住民の関わりについては、表2のとおりである。地域住民が施策形成に如何に関わっているかを明らかにするため、① アンケート調査の有無、② 講演会の有無、③ 住民懇談会の有無、④ パブリックコメントの有無、⑤ 市民公募委員の有無という5項目を各地方自治体の計画から抽出した。

結果として、全ての計画に記されているのは、パブリックコメントのみという状況であった。しかし、アンケート調査の実施及び住民座談会の開催については、全ての地域福祉計画で記されており、講演会の開催や市民公募委員の活用を行っている自治体も存在する。これは、地域で生活する人々の声を計画に活かすとともに、地域住民に計画の方針を広く理解しともに関わろうという強い意識の表れであると感じる。他方、地域住民が直接計画策定の場に参加する市民公募委員が策定委員会全体に占める割合は、1～2割という状況¹⁵⁾である。アンケート調査や講演会、住民懇談会やパブリックコメントという形式での住民の施策への参加は行われているが、実際の施策決定の場に住民が携わることは現実的に少ないという現状が浮かびあがった。

考 察

本稿では、我が国の地域福祉計画の変遷及び全国の計画策定状況を概観し、今後の地方自治体における福祉施策のあり方を考察するとともに、地方自治体における福祉計画（地域福祉支援計画及び地域福祉計画に焦点をあてる）を検証することで、福祉計画策定に地域住民が如何に関わっているか、福祉施策を展開するために必要な視点とは何かについて考察したい。

まず、今後の地方自治体における福祉施策の在り方についてであるが、地域の実情に即した計画策定が必要であると考え。地域福祉計画は、社会福祉協議会による民間計画として誕生し時代背景に伴い行政計画として位置づけられてきたことが歴史的変遷を概観することにより明らかになった。しかし、2012年3月末日の策定状況は、市町村地域福祉計画が59.0%、都道府県地域福祉支援計画は85.1%であり、今後、この計画のさらなる整備が必要とされるであろう。一方、地域福祉計画の策定には、人材や財源、策定体制の不備や不足などの問題から計画を策定することが難しい自治体も存在するという状況が浮かびあがっている。それゆえ、先進的な地域を参考

とし、地域の実情に合った方法により計画を策定することが求められるであろう。

次に、地域住民が如何に地域福祉計画策定に関わっているかについて、宮城県地域福祉支援計画、仙台市地域保健福祉計画、石巻市地域福祉計画、多賀城市地域福祉計画を概観し、住民の参加に関する分析を行った。宮城県地域福祉支援計画における住民の参加としては、パブリックコメントの活用を挙げることができる。仙台市地域保健福祉計画では、策定委員に市民公募委員を活用する他、アンケート調査や住民座談会及び市民フォーラムを開催するとともに、パブリックコメントを活用し住民の意見を施策に反映していると言える。石巻市地域福祉計画では、住民へのアンケート調査や福祉ボランティア団体へのアンケート調査を実施し、住民の意見を施策へ反映するように努めている。また、地域福祉計画策定委員のメンバーに市民公募委員を入れ、市内14カ所の地域で住民懇談会を実施する他、パブリックコメントを活用していた。多賀城市地域福祉計画では、アンケート調査及び市民懇談会の実施、地域福祉セミナーの開催、パブリックコメントの活用をしているという現状が明らかになった。さらに、既述しているが、宮城県地域福祉支援計画及び地域福祉計画（仙台・石巻・多賀城）における地域住民の関わりについて明らかにするため、① アンケート調査の有無、② 講演会の有無、③ 住民懇談会の有無、④ パブリックコメントの有無、⑤ 市民公募委員の有無という5項目を各地方自治体の計画から抽出した。結果として、全ての計画に記されているのは、パブリックコメントのみという状況であったが、アンケート調査の実施及び住民座談会の開催については、全ての地域福祉計画で記されており、講演会の開催や市民公募委員の活用を行っている自治体も存在している。これは、地域で生活する人々の声を計画に活かすとともに、地域住民に計画の方針を広く理解し共に関わるべきであるという強い意識の表れであると感じる。他方、地域住民が直接計画策定の場に参加する市民公募委員が策定委員全体に占める割合は、1～2割という状況であることから、実際の施策決定の場に住民が携わることは現実的に少ないという実情が浮かびあがっている。

最後に、福祉施策を展開するために必要な視点として、各自治体は現実に沿った長、中期計画の策定とその着実な実行を行うとともに、社会福祉協議会、NPO法人、自治会、学校、関係諸団体などと協働し、体制強化をさらに進める必要があると考える。また、地域住民の施策への関わりを増やす必要がある。福祉計画の市民公募委員を多領域から選定し人員を増やすことや、パブリックコメントを単に県や市のホームページに掲載するだけでなく、幅広い意見を求めるべく努めていくことも必要とされよう。地域福祉計画と住民参加について右田紀久恵¹⁶⁾は、「地域福祉計画では、参加をとおしての主体性・福祉力の確立という視点から、住民参加が強調されているが、住民組織・当事者・サービス利用者・提供者等の代表者が参加することが多い。公募による参加や住民の側からの提案を採用した参加方式の導入も検討される必要がある。また、少数ニーズの把握やその計画化のために代弁的計画やサービス利用者や当事者が専門職を巻き込んで代替案としての計画を策定する最近の主体的・自発的な成果も注目する必要がある」としている。地域社会には、例え深刻なニーズを抱えていたとしても自ら声を上げることが難し

い人々が多数存在している。地域で実際に生活している人々の声なき声を如何に施策に反映していくかということこそ、現代の福祉施策を展開するために求められている視点であると考ええる。

6. お わ り に

東日本大震災より1年半以上経過した現在において、震災に関する報道が減りつつある。一方、震災後の復興が進まない地域も多数存在する。今後は、支援の網から外れる恐れのある人々を如何に支援するかということが求められるであろう。本稿において検討した宮城県の自治体は、今回の大震災により莫大な被害を受け、その復興に向けて全力で取り組んでいるところである。地域福祉の分野においても、既に策定した計画の見直しが行われているが、失われた人々のつながりを構築していくためには被災地の実情に合わせた新たな地域コミュニティを再構築しつつ計画を進めていくことが必要であると思われる。それには、福祉分野に関わる専門職、地域で生活する人々、NPO法人、医師、弁護士、町内会、学校、ボランティアなどとの連携を密にして真のネットワークを構築していくことが求められるであろう¹⁷⁾。

本稿では、我が国の地域福祉計画の変遷及び全国の計画策定状況を概観し、今後の地方自治体における福祉施策のあり方を考察した。また、地方自治体における福祉計画（地域福祉支援計画及び地域福祉計画に焦点をあてる）を検証し、福祉計画策定に地域住民が如何に関わっているか、福祉施策を展開するために必要な視点とは何かについて考察した。今後は、地域社会における実践事例をもとに具体的な施策の検討を深めていきたいと考えている。

註

- 1) 厚生労働省編（2012）『厚生労働白書（平成24年版）』p. 135, 155.
- 2) 平成14年1月28日社会保障審議会福祉部会が策定した。
- 3) 永田祐（2011）『ローカル・ガバナンスと参加』pp. 16-25.
- 4) 日本地域福祉研究所（2005）『コミュニティソーシャルワークの理論』p. 45.
- 5) 厚生労働省「全国の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画等の策定状況について」（http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/dl/120822-01.pdf, 2012.11.11）
- 6) 日本地域福祉学会編（1999）『地域福祉事典』中央法規, pp. 234-247.
- 7) 老人保健福祉計画、障害者基本計画、児童育成計画という地域社会計画はいずれも1990年代に計画化されている。
- 8) 国土庁（1998）『21世紀の国土のグランドデザイン』pp. 9-12.
- 9) 前掲（5）
- 10) 厚生労働省「地方自治体における取り組み状況」（<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/joukyou.html>, 2012.11.11）
- 11) 宮城県（2011）『宮城県地域福祉支援計画（第2期）』

- 12) 仙台市（2005）『仙台市保健福祉計画』
- 13) 石巻市（2006）『石巻市地域福祉計画』
- 14) 多賀城市（2007）『多賀城市地域福祉計画』
- 15) 市民公募者の策定委員全体に占める割合は、10%（1名）と16.7%（2名）であった。
- 16) 右田紀久恵（2005）『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房，p. 252.
- 17) 袖井智子（2008）「地域福祉における専門職の役割」『地域福祉の理論と方法』弘文堂，pp. 101-116.